

FACULDADE DOCTUM DE ADMINISTRAÇÃO DA SERRA

**PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO COMO FERRAMENTA DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO MUNICÍPIO DA SERRA**

SERRA

2016

**GILBERTO FREIRE CONCEIÇÃO
KAROLINE MACHADO MESSA**

**PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO COMO FERRAMENTA DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO MUNICÍPIO DA SERRA**

Trabalho de conclusão de curso submetido
à Faculdade Doctum de Administração da
Serra como requisito parcial para obtenção
do título de bacharel em Administração.

Orientador: Professor Antônio Carlos
Valente

SERRA

2016

**GILBERTO FREIRE CONCEIÇÃO
KAROLINE MACHADO MESSA**

**PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO COMO FERRAMENTA DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO MUNICÍPIO DA SERRA**

Artigo Científico apresentado à Faculdade Doctum de Administração da Serra como
requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Administração

Aprovada em 14 de Dezembro de 2016.

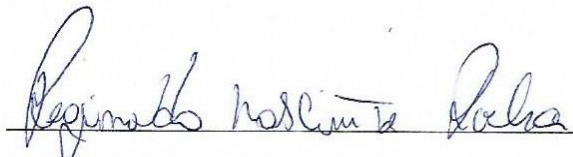
COMISSÃO EXAMINADORA:



Profº. Esp.: ANTÔNIO CARLOS NASCIMENTO VALENTE
(Faculdade Doctum de Administração da Serra)



Profº. Esp.: JULIANO MALTA
(Faculdade Doctum de Administração da Serra)



Profº. Me.: REGINALDO NASCIMENTO ROCHA
(Faculdade Doctum de Administração da Serra)

PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO COMO FERRAMENTA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO MUNICÍPIO DA SERRA¹

CONCEIÇÃO, Gilberto Freire; MESSA, Karoline Machado²

RESUMO:

Todo planejamento, seja público ou privado, para que seja executado necessita de recursos financeiros para fazer frente as despesas previstas. No setor público, objeto desse estudo, a peça orçamentária segue regras bem claras previstas nos termos e cláusulas que estão dispostas na LEI 4.320/64 e as alterações dispostas no artigo 165 da Constituição Federal de 1988 e na emenda 101/2000 Lei de responsabilidade fiscal (LRF). O objetivo desse estudo é revelar como ocorre na prática o ciclo de elaboração do orçamento público da Prefeitura Municipal da Serra, no Espírito Santo. A artigo foi desenvolvido por meio de fonte bibliográfica, pesquisas e entrevistas *in loco* junto aos órgãos envolvidos na elaboração do orçamento, bem como no ciclo orçamentário.

PALAVRAS-CHAVES: Orçamento público. Planejamento. Constituição Federal. Ciclo Orçamentário.

1.0 INTRODUÇÃO

A Administração Pública pode ser entendida com um conjunto de órgãos e agentes que são mantidos com os recursos públicos e encarregados de decidir e implementar as normas necessárias ao bem-estar da sociedade e das ações necessárias à gestão pública. Dessa forma, a evolução da administração pública é um processo de aperfeiçoamento dos serviços prestados pelo estado à população e essa pode ser representada por três modelos: administração pública patrimonial, administração pública burocrática e administração pública gerencialessa última que tem como

¹ O presente texto corresponde ao trabalho de conclusão de curso de Administração e foi produzido como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em administração.

² Alunos do curso de Administração da faculdade Doctum de Serra turma 2016/2. gilbertofc@gmmail.com; kahmachado@hotmail.com;

objetivo suprir uma deficiência dos modelos anteriores, introduzindo novos conceitos e mudando conceitos ineficientes. (MOREIRA, 2015)

O indivíduo que tem como função gerenciar a administração pública é denominado como gestor público, e este tem a responsabilidade com a sociedade e o estado, devendo fazer a gestão e administração de matérias públicas de forma transparente e ética, em concordância com as normas legais estipuladas. Quando um agente público incorre em uma prática ilegal contra os princípios da administração pública, ele pode ser julgado por improbidade administrativa, conforme a lei nº 8.429 de 2 de Junho de 1992.

O gestor público também deve trabalhar a favor do interesse público, dos direitos e dos interesses dos cidadãos que administra. Na maior parte das vezes, a administração pública está organizada de forma a reduzir processos burocráticos. Também é comum existir a participação popular nesses processos administrativos. (MOREIRA, 2015)

De acordo com Oliveira (2008, p.363) “Por princípios entendemos as regras que defluem do todo sistematizado do ordenamento jurídico e que dirigem a sociedade em determinado momento histórico”. No momento atual, para tudo que é feito se faz necessário um planejamento orçamentário pois sem ele, existem sérios riscos de fracasso além de perda de tempo e dinheiro, na área pública não é diferente, uma boa gestão passa por um bom planejamento orçamentário. O processo de planejamento e orçamento vem evoluindo ao longo das décadas, e cada vez mais criando normas e definindo processos que permitem uma gestão mais segura e transparente, porém não foi sempre assim.

Para Lunkes (2003, p. 37), “o orçamento passou a ser foco de estudos no Brasil a partir de 1940, mas adquiriu seu apogeu somente na década de 1970, quando as empresas passaram a adotá-lo com mais frequência”.

Toda essa estrutura de planejamento orçamentário busca auxiliar a gestão e garantir a transparência dessa gestão para atender as necessidades da população, de forma cíclica pretendendo ainda que essa gestão consiga proporcionar crescimento para os municípios, estados e para o país.

Segundo Orion Cope "o ciclo orçamentário pode ser definido como uma série de passos, que se repetem em períodos prefixados, segundo os quais os orçamentos

sucessivos são preparados, votados, executados, os resultados avaliados e as contas aprovadas”.

Sanches Oswaldo (1993, p.27) define que “o ciclo orçamentário constitui, portanto, a articulação de um conjunto de processos, dotados de características próprias, que se sucedem ao longo do tempo e se realimentam a cada novo ciclo”.

Evoluindo nas três principais áreas observadas e cobradas pela população que são: Saúde, Educação e Segurança, para que todo esse anseio e desejo sejam alcançados os governantes utilizam várias formas que auxiliam nesse processo de administração, uma delas é o planejamento orçamentário.

Leal (2013) disse que:

[...]“Ao administrador cabe conhecer desde a formulação, compreendendo os conceitos de planejamento estratégico, tático e operacional a luz da gestão governamental, uma vez que sem tal conhecimento não há como exercer um controle adequado em sua execução”.

O objetivo do presente trabalho é conhecer como funciona o ciclo do orçamento municipal da Serra, ES. Para alcançar esse objetivo foram feitas pesquisas sobre as leis, consulta a artigos relacionados ao tema e visitas na Prefeitura municipal da Serra no SEPLAE (Setor de Planejamento Estratégico), após a análise do material teórico e físico através da visita, foi constatado como funciona o ciclo orçamentário e como é executada a elaboração do orçamento.

2.0 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Segundo Di Pietro, 1997:

“A expressão administração pública é utilizada mais comumente em dois sentidos: em sentido subjetivo, formal ou orgânico, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa, e compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se parte a atividade estatal; e em sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a administração pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder executivo”.

Conforme preceitua Medauar (1998), os órgãos da Administração Pública, nas realizações de suas atividades que lhes competem, são regidos por normas que abrangem conceitos que vão direcionando o amplo campo de atuação dos órgãos da administração.

Segundo Leal, 2013:

“[...]As Diretrizes Orçamentárias compreendem as metas e prioridades da Administração Pública, bem como as despesas de capital para o próximo exercício financeiro, tendo como objetivos orientar a elaboração do Orçamento Anual e a sua execução, estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, dispor sobre as alterações tributárias, equilíbrio entre receitas e despesas, critérios e forma de limitação de empenho, normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos e demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas”.

Sobre esse assunto, Reale (1974) enfatiza que os princípios constituem as bases nas quais assentam institutos e normas jurídicas:

- Princípio da legalidade: a vontade da Administração pública decorre de lei, dominando e orientando a atividade estatal.
- Princípio da isonomia: observa-se a proibição de práticas de discriminação imotivada.
- Princípio da igualdade: proibição de encargos, sacrifícios ou benefícios desiguais.
- Princípio da moralidade: não basta apenas cumprir o que determina a lei, pois se deve seguir aos preceitos éticos de conduta.
- Princípio da publicidade: propicia a maior transparência possível sobre os atos e fatos realizados.
- Princípio da eficiência: orienta a atividade administrativa em consonância com a primazia de sua qualidade.
- Princípio da impessoalidade: neutraliza a atividade administrativa, com o propósito de não beneficiar e nem prejudicar o interesse público.

3.0 FERRAMENTAS DA ADMINISTRAÇÃO NO ORÇAMENTO

O planejamento orçamentário na administração pública se tornou o grande desafio do gestor público num cenário político cada vez mais de interesses, uma vez que a ele demanda conhecer suas nuances e facetas para bem geri-lo, bem como todo o processo de sua elaboração cuja participação é quase mínima, contribuindo apenas com as informações de resultado de algo por outro planejado (SANTOS,2011).

Com a aprovação da Lei nº 4320 em 17 de março de 1964, a chamada Lei Geral do Orçamento, o orçamento público se consolidou de uma vez por todas na

administração pública brasileira. Com o novo regramento, ficou clara a sua real função que é de demonstrar a relação entre a receita e a despesa, ou seja, abordar o que se almeja arrecadar e o que se pretende gastar em determinado período, seja num programa, seja numa atividade estatal, dando maior transparência ao orçamento, vinculado aos princípios da unidade, sendo uma peça única onde contém todas as receitas e despesas que abrangem a todos de igual forma no período anual (MOREIRA, 2015).

O processo começa com o planejamento de longo prazo (PPA), coordenado pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), que estabelece metas e prioridades do governo para os próximos quatro anos. O projeto é concebido durante o primeiro ano de mandato presidencial, enquanto ainda vigora o PPA e o orçamento elaborado pela equipe econômica antecessora. Na etapa seguinte, são estabelecidas as diretrizes orçamentárias por meio da LDO, as quais são apresentadas em termos monetários na LOA. A LDO, elaborada a cada ano, tem por objetivo fazer o elo entre o PPA e a LOA, definindo metas e prioridades a serem seguidas pelo orçamento do exercício subsequente e orientando a elaboração da LOA. Por sua vez, a LOA (conforme o disposto no art. 165 da Constituição Federal de 1988), compreende:

- a) o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades das administrações direta e indireta, até mesmo fundações instituídas e mantidas pelo poder público;
- b) o orçamento da seguridade social, Orçamentos e Sistemas de Informação – Francisco Hélio de Sousa Finanças Públicas – XIII Prêmio Tesouro Nacional – 2008, abrangendo todos os órgãos e entidades das administrações direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público, com atribuições nos setores da saúde, previdência social e assistência social;
- c) o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

4.0 CONCEITO DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

O orçamento público consiste na Programação das atividades governamentais em um determinado período de tempo, geralmente um ano, a previsão dos recursos disponíveis para atender aos gastos correspondentes e a aprovação desse programa por um órgão representativo da soberania estatal. O Brasil adota o sistema de orçamento programa, que se caracteriza por ser um instrumento técnico financeiro, elaborado pelo Poder Executivo, com a finalidade de possibilitar à população o conhecimento e acompanhamento das ações a serem desencadeadas pelo poder público (KASHIWAKURA, 1997).

Segundo Lima e Jorge (2007, p.3):

[...] A evolução do orçamento no Brasil teve início com a predominância do orçamento empresarial, com ênfase na projeção de resultados e posterior controle, a segunda fase consistiu no orçamento contínuo, com base em revisão contínua de seus dados, excluindo-se o mês recém finalizado e adicionando o mês seguinte. O passo seguinte foi o surgimento do orçamento base zero, que tinha como ponto principal a simulação como se a empresa estivesse iniciando suas atividades no ponto zero. Já a quarta fase apresentou o orçamento flexível, o qual previa a orçamentação em qualquer nível de atividade da empresa; posteriormente, surgiu o orçamento por atividades, direcionando recursos nas atividades e o uso de direcionadores para estimar e controlar os resultados. Finalmente, o orçamento perpétuo, que busca prever os recursos na relação causa e efeito.

O orçamento público pode ser conceituado como: O ato pelo qual o poder legislativo prevê e autoriza ao poder executivo, por certo período, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei (BALEIRO, 1996).

O orçamento público brasileiro é uma ferramenta muito importante de planejamento para a coordenação das finanças públicas, é através do orçamento que os governantes podem se organizar para poderem traçar uma meta para os gastos públicos, para não gastarem mais do que se arrecada (MATOS,2011).

De acordo com DUBIASKI, (2013, p1):

[...] O uso dos valores financeiros recolhidos pela União, pelos Estados e pelos municípios por meio dos tributos é regulado pelo artigo 165 da Constituição Federal, pela Lei 4320/64 e pela Lei Complementar 101/2000(também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal), estas normas instituem e regulamentam um modelo orçamentário que deve ser elaborado em três etapas: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

O Plano Plurianual passa a se constituir na síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, dentre estes o orçamento público anual (GIACOMONI, 2010).

O projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, anualmente enviado pelo poder executivo ao poder legislativo, para aprovação, estabelecerá metas, prioridades, metas fiscais e orientará a elaboração da proposta orçamentária (GIACOMONI, 2010).

Já Frezatti (2008) diz que o orçamento é um plano de ação estratégico usados pelos gestores afim de determinar metas de curto a longo prazo dentro de uma organização para obter um objetivo em comum.

Segundo Oliveira (2007, p.87):

[...] O planejamento estratégico pode ser conceituado como um processo administrativo que possibilita ao executivo estabelecer o rumo a ser seguido pela empresa, com vista em obter um nível de otimização na relação da empresa com o ambiente. Portanto, o nível estratégico de influência considera a estrutura organizacional de toda a empresa e a melhor interação desta com o ambiente, onde estão os fatores não controláveis.

Por sua vez, Welsch (1993) coloca que a expressão “planejamento e controle de resultados” é usada no mesmo contexto como: orçamentos globais, orçamentos para fins administrativos e controle orçamentário.

De acordo com Piscitelli, Timbó e Rosa (1997, p.47) definem:

O orçamento público como: A ação planejada do Estado, quer na manutenção de suas atividades, quer na execução dos seus projetos, materializa-se através do orçamento público, que é um instrumento que dispõe o Poder Público (em qualquer de suas esferas) para expressar, em determinado período de tempo, se o programa de atuação, discriminando a origem e o montante dos recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios a serem efetuados.

Ao planejar a tentativa dos administradores é prever que no futuro irá ocorrer como estásendo analisado no presente e confiar que esse futuro estará o mais próximo possível do passado quando foi feito o planejamento. Para Passarelli (2004), identifica-se três passos básicos para a realização do orçamento:

- Previsão: Análise das alternativas e possíveis saídas.
- Orçamento: Plano de ação com possíveis alternativas escolhidas.
- Controle: Apuração das diferenças entre o estimado e realizado com as correspondentes medidas corretivas.

Segundo Araújo (2013):

[...]“A responsabilidade do administrador no conjunto de objetivos e metas transposto no esboço do planejamento, abrange todos os aspectos negociais na busca do equilíbrio no ambiente organizacional para não afetar sua estrutura, quanto ao fundamento das premissas orçamentárias, permitindo assim, a coordenação de diretrizes que apresentem possibilidades de execução e controle do plano orçamentário desta forma, ao administrador cabe conhecê-lo desde a sua formulação, compreendendo os conceitos de planejamento estratégico, tático e operacional a luz da gestão governamental, uma vez que sem tal conhecimento não há como exercer um controle adequado em sua execução”

5.0 PROCESSO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

O Processo de Planejamento orçamentário não pode ter como objetivo ações imediatas pois sua execução é concretizada em longo prazo. Conforme GIACOMINI (2006, p.3) planejamento e orçamento governamental “Cabe salientar que a literatura especializada apresenta-o, em geral, como compreendendo um conjunto de quatro grandes fases, cuja materialização se estende por um período de vários anos”.Essas fases norteiam e guiam o caminho no qual o planejamento orçamentário será regido são elas:

5.1 - 1º Elaboração e apresentação

Nessa fase serão provisionadas as receitas o método de trabalho, momento também que se aplica a Administração com forma de gestão, para a alcançar a melhor elaboração e apresentação do planejamento.

De acordo com GIACOMINI (2006, p.193):

[...] Essa fase envolve, além das tarefas relacionadas à estimativa da receita, um conjunto de atividades normalmente referidas como formulação do programa de trabalho – que compreende o diagnóstico de problemas, a formulação de alternativas, a tomada de decisões, a fixação de metas e a definição de custos –, a compatibilização das propostas à luz das prioridades estabelecidas e a montagem da proposta a ser submetida à apreciação do Legislativo.

5.2 - 2º Elaboração legislativa

Nessa fase, é reavaliado os objetivos, metas e forma de execução para alcançar os objetivos respeitando sempre aquele que tem maior prioridade GIACOMINI (2006, p.195) disse:

[...] A segunda fase compreende a tramitação da proposta de orçamento no Poder Legislativo, em que as estimativas de receita são revistas, as alternativas são reavaliadas, os programas de trabalho são modificados através de emendas e os parâmetros de execução (inclusive os necessários a uma certa flexibilidade) são estabelecidos.

5.3 - 3º Programação e execução

Passados as fases de planejamento e prévia de orçamentos e ferramentas e métodos de trabalho o plano orçamentário entrará agora na fase de programação e execução sobre isso é na terceira fase que “ O orçamento é programado, isto é, são definidos os cronogramas de desembolso – ajustando o fluxo de dispêndios às sazonalidades da arrecadação, executado, acompanhado e parcialmente avaliado, sobretudo por intermédio dos mecanismos de controle interno e das inspeções realizadas pelos órgãos de controle externo de acordo com cada etapa do processo. (GIACOMINI, 2006)

5.4 - 4º Fase avaliação e controle

Como o planejamento como um todo e a longo prazo essa fase é de extrema importância pois avaliar e controlar, fará perceber possíveis erros e corrigi lós no decorrer de sua execução pois isso nesse ponto a 3º e 4º fase ocorre concomitantemente à execução, são produzidos os balanços, segundo as normas legais pertinentes à matéria. Estes são apreciados e auditados pelos órgãos auxiliares do Poder Legislativo (Tribunal de Contas e assessorias especializadas) e as contas julgadas pelo Parlamento. Integram também essa fase as avaliações realizadas pelos órgãos de coordenação e pelas unidades setoriais com vistas à realimentação do processo de planejamento. (GIACOMINI, 2006).

6.0 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101 – entrou em vigor em 4 de maio de 2000. Ela vem regulamentar a Constituição Federal no que diz respeito à Tributação e Orçamento além de atender ao artigo 163 da Constituição Federal que diz que: “lei complementar disporá sobre:

- I- Finanças públicas;
- II- Dívida pública externa e interna incluída a das autarquias
- III- Concessão de garantias pelas entidades públicas;
- IV- Emissão e resgate de títulos da dívida pública
- V- Fiscalização das instituições financeiras

- VI- Operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da união, dos estados, do distrito federal e dos municípios;
- VII- Compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da união resguardadas a características e condições operacionais plenas da voltadas ao desenvolvimento regional.”

Esta lei prevê, um maior controle das contas públicas por meio de fiscalização e transparência dos processos evitando que o governo contraia empréstimos ou dívidas.

A lei de LRF é utilizada como ferramenta de planejamento do gasto público através do Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO E Lei Orçamentária Anual – LOA. A LRF busca reforçar o papel da atividade de planejamento e, mais especificamente, a vinculação entre o planejamento e a execução do gasto público.

Um objetivo muito importante desta lei é a responsabilidade social. A partir destes objetivos são previstas:

- A participação popular na discussão e elaboração dos planos e orçamentos já referidos;
- A disponibilidade das contas dos administradores, durante todo o exercício, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade;
- A emissão de relatórios periódicos de gestão fiscal e de execução orçamentária, igualmente de acesso público e ampla divulgação.

No que diz respeito ao equilíbrio das contas públicas, o equilíbrio que busca a LRF é o equilíbrio autossustentável, ou seja, aquele que prescindir de operações de crédito e, portanto, sem aumento da dívida pública. Assim, o intuito é que os gastos sejam feitos com o dinheiro de que a prefeitura dispõe, para que não se endivide.

A Lei de Responsabilidade Fiscal trabalha em conjunto com a Lei Federal 4320/64 que normatiza as finanças públicas no país. Enquanto esta estabelece as normas gerais para a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços, aquela estabelece normas de finanças públicas voltadas para a gestão fiscal, atribuindo à contabilidade pública novas funções no controle orçamentário e financeiro, garantindo-lhe um caráter mais gerencial.

Um conceito importante e necessário para entender como funciona a lei é a Receita Corrente Líquida (RCL), uma vez que ela é a base para todos os cálculos. Ela é o

somatório das receitas tributárias, de contribuições patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes. Dela são deduzidos:

- Na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições para a previdência social do empregador incidente sobre prestação de serviço de terceiros e a contribuição à previdência feita pelo trabalhador e também as contribuições para o PIS (Programa de Integração Social);
- Nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;
- Na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira entre diferentes sistemas de previdência.

A verificação da RCL deve ser para o período de um ano, mas não necessariamente o ano civil. Então, para verificar a RCL do mês de abril, por exemplo, de um determinado exercício financeiro, devemos contar as receitas arrecadadas desde maio do exercício anterior até o mês de abril em questão.

No que diz respeito às despesas, toda e qualquer despesa que não esteja acompanhada pela LOA, pelo PPA e pela LDO e, no caso de despesa obrigatória de caráter continuado, de suas medidas compensatórias, é considerada não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público.

A despesa obrigatória de caráter continuado que, nos termos do art. 17, é a despesa corrente:

- Derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo;
- Geradora de obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

7.0 EXECUÇÃO DO LOA PLANEJAMENTO DOS GASTOS

São definidos em lei os limites mínimos de gastos com Educação e Saúde e o limite máximo de gasto com pessoal.

No caso da Educação, o artigo 212 da Constituição Federal diz: “A União aplicará anualmente, nunca menos de dezoito, e os estados, o distrito federal e os municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transparências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.”

Assim, de acordo com a Constituição Federal, no seu art. 212, o município deverá destinar à Educação, não menos que 25% de sua arrecadação. Desses 25%, 60% devem ser destinados ao financiamento do ensino fundamental e os 40% restantes ao financiamento de outros níveis de ensino (ensino infantil, por exemplo).

Para o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), criado pela Emenda Constitucional n.º 53/2006 em substituição ao FUNDEF que durou de 1998 a 2006, também são definidas regras de como o recurso deverá ser usado. Desta forma, 60% dos recursos do FUNDEB devem ser destinados exclusivamente para o pagamento dos profissionais do magistério da educação básica. O mínimo a ser gasto dos recursos do FUNDEB é de 95%, sendo que os 5% restantes podem ser gastos no primeiro trimestre seguinte e com a abertura de crédito adicional. E, ainda, é fixado um valor mínimo a ser gasto anualmente por aluno (R\$1.722,05 em 2011). O FUNDEB terá vigência até 2020 e é definido pelo artigo 60 da Constituição Federal.

O FUNDEB é regulamentado pela lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007.

Os recursos aportados ao Fundo serão distribuídos, de acordo com o número de matrículas efetivadas nas redes estadual e municipal, multiplicadas pelo valor único por aluno estabelecido. Se os valores por aluno forem mais elevados na rede estadual em relação à municipal, haverá uma redistribuição de recursos da primeira para a segunda. Se o valor por aluno, em cada Estado, não alcançar o mínimo definido nacionalmente, a destinação de recursos do Governo Federal para Estados e Municípios será feita automaticamente, considerando o número de matrículas efetivadas nas redes do ensino fundamental.

Já na Saúde, o percentual mínimo que deve ser aplicado é de 15% da arrecadação do município que está definida no inciso III do artigo 77 da Constituição Federal: “Dos municípios e do distrito federal 15% da arrecadação dos impostos[...].”

8.0 ANALISANDO O MUNICÍPIO DA SERRA

Conforme está descrito na norma de procedimento SPO-NR04 da prefeitura municipal da Serra: Plano Plurianual - PPA: Instrumento de médio prazo para planejar, estrategicamente, as ações do Governo, pelo período de quatro de anos. Tem por objetivo estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública municipal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Lei de Diretrizes Orçamentária - LDO: Compreende as metas e as prioridades da Administração Pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da lei orçamentária anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária. Tem como principal finalidade orientar a elaboração do orçamento fiscal e da seguridade social e de investimentos do Poder Público, incluindo, no caso dos municípios, os poderes Executivo e Legislativo, bem como as empresas e autarquias. Sua finalidade é interligar a Lei Orçamentária Anual - LOA, com o Plano Plurianual, de modo a proporcionar o atendimento das diretrizes, dos objetivos e das metas da Administração Pública anteriormente planejadas.

Lei Orçamentária Anual - LOA: Compreende a estimativa de todas as receitas e a fixação de todos os gastos do Município para o exercício seguinte englobando os orçamentos fiscais, da seguridade social. Dispõe sobre a estimativa da receita, a fixação da despesa, a autorização para a abertura de créditos suplementares e para contratação de operações de créditos e contém a programação orçamentária que permite verificar como serão alocados os recursos públicos, incluindo os investimentos do PPA priorizados pela LDO.

O Município da Serra bem como os demais municípios da federação, segue as normas e diretrizes citadas acima que são protegidas pela Lei 4.320/64 o artigo 165 da CF/88 e a emenda 101/2000 LRF e a Lei Orgânica do Município. Porém a composição Do PPA que é o primeiro passo para o orçamento público pode ser definida por cada município de forma que as definições de prioridades sejam decididas de forma restrita apenas com gestores públicos e secretarias ou participativa, com a participação e votação da população.

No município da serra essa composição é feita de forma participativa. A composição do PPA no município da Serra,ES, inicia-se com o plano de governo do candidato a prefeito, no caso os prefeitos no momento de suas candidaturas, definem seus planos de governo as chamadas promessas eleitorais para que possam através desse plano

serem eleitos, esse plano de governo normalmente é o norte ou o caminho que o candidato pretende seguir caso seja eleito. Esse plano de governo é feito também com a participação da população junto com a visão do candidato em relação as necessidades do município, a população participa por meio de solicitação via internet (face book) ou e-mail, sinalizando ao candidato quais as prioridades estão sendo vislumbradas pela população. Após a eleição o candidato eleito vai primeiramente analisar o PPA do mandato anterior seja ele o prefeito anterior ou não, pois no PPA anterior já consta algumas promessas que são de suma importância para a população e não podem ser simplesmente deixadas de lado.

Após o plano de governo definido, o candidato eleito terá como próximo passo analisar o PPA da gestão anterior, pois como o objetivo é atender a necessidade da população, o ideal é dar continuidade nos pontos positivos e também reavaliar os objetivos não alcançados para que esses possam compor o novo PPA feita a análise e antes da formalização desse novo PPA. Inicia-se os processos de audiência pública “Audiência Pública: É um dos instrumentos de transparência trazidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, cujo objetivo é envolver a população nos processos de elaboração e execução dos planos orçamentários: PPA, LDO e LOA” para que a população possa opinar e sugerir os principais pontos a serem observados para serem executados na nova gestão, essas audiências ocorrem de forma separada e são votadas e sugeridas as melhorias de acordo com as secretarias.

Aprovado o PPA é feito o LDO, os tramites do LDO também seguem os mesmos processos do PPA, ou seja para definição do LDO é feita audiência pública, separado por secretaria e a população pode participar das definições de prioridades que compuserem o PPA e serão executados primeiro após a aprovação do LDO é feito o LOA que é onde a prefeitura pretende arrecadar receitas para pagar as despesas executadas no LOA.

Após a votação, e definição do PPA / LDO / LOA o prefeito se reúne com as secretarias para expor como irá proceder em cada uma delas procurando atender a todas as demandas. Dentre as secretarias, vale ressaltar que duas delas tem foro privilegiado no que tange a utilização de receitas públicas, no caso a saúde com 15% e a educação 25% de toda arrecadação, esse privilégio está disposto no Artigo 212 e no Inciso II do Artigo 77 da constituição federal. Para que todo esse planejamento e toda essa estrutura criada resulte em melhoria no município é necessário que a previsão de arrecadação LOA, mencionada no PPA, seja no mínimo o que foi planejado e se possível além do planejado, caso contrário é pouco provável que os gestores consigam cumprir integralmente suas promessas de governo.



Figura1: ciclo orçamentário para composição do PPA/LDO/LOA do município da Serra

Fonte: Os autores

PLANO PLURIANUAL: A regulamentação do PPA prevista no art. 165 da Constituição foi inicialmente contemplada no artigo 3º da Lei Complementar 101/2000 ou simplesmente Lei de Responsabilidade Fiscal. Infelizmente, o artigo foi vetado, mas a sua elaboração continua obrigatória. Ele é peça fundamental da Gestão e a partir da vigência da LRF a criação de despesa que não esteja contemplada no PPA, será considerada não autorizada e lesiva ao patrimônio público (art. 15, combinado com os Arts. 16, II e 17, § 4º). O PPA deverá ser elaborado no primeiro ano de governo e encaminhado até 31 de agosto, contemplando as ações governamentais, desdobradas em programas e metas.

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS: É a lei que antecede a lei orçamentária, que define as metas e prioridades em termos de programas a executar pelo Governo. O projeto de lei da LDO deve ser enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional até o dia 15 de abril de cada ano.

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL: é o programa das ações a serem executadas para viabilizar a concretização das situações planejadas no Plano Plurianual e transformá-las em realidade, obedecida a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Estima-se as receitas que o governo espera arrecadar durante o ano e fixa os gastos a serem realizados com tais recursos. É elaborada anualmente pelo poder Executivo em atendimento à Constituição Federal e a Lei Federal 4.320/64, que estabelece as normas gerais para elaboração, execução e controle orçamentário do mesmo modo que a Lei de Diretrizes Orçamentárias é instrumento constitucional de planejamento operacional. Por determinação constitucional, o Governo é obrigado a encaminhar o Projeto de Lei Orçamentária Anual ao Congresso nacional até o dia 31 de agosto de cada ano. Acompanha o projeto, uma mensagem do Presidente da República, na qual é feito um diagnóstico sobre a situação econômica do país e suas perspectivas.

A Constituição Federal determina que o orçamento deve ser votado e aprovado até o final de cada legislatura. Depois de aprovado, o projeto é sancionado e publicado pelo Presidente da República, transformando-se na Lei Orçamentária Anual, que deverá ser usado pelo gestor para designar as receitas de acordo com LDO.

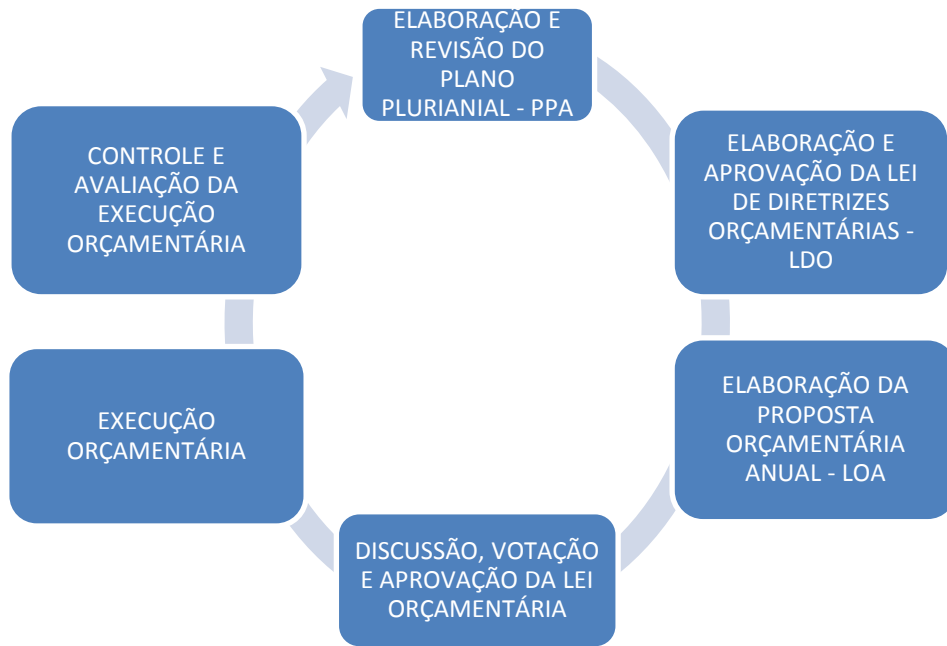


Figura 2: Ciclo orçamentário de aprovação do PPA / LDO / LOA

Fonte: Os autores.

9.0 METODOLOGIA

A metodologia utilizada para desenvolvimento desse trabalho foi de pesquisa bibliográfica, visita técnica na Prefeitura Municipal da Serra Setor de planejamento estratégico (SEPLAE), entrevistas e sites de prefeituras nos setores responsáveis pela elaboração da proposta orçamentária. Foi consultado as legislações sobre orçamento público, livros de administração, direito administrativo, orçamento e contabilidade pública, além de outros artigos sobre o assunto.

10.0 CONCLUSÕES

Este trabalho buscou demonstrar como é realizado o processo orçamentário no município de Serra no estado do Espírito Santo (ES). A partir dos resultados obtidos a pesquisa possibilitou ampliar a visão em relação a gestão pública, e que os métodos e leis tornam o processo seguro e transparente e está realmente disponível a toda população. A prefeitura mesmo com a crise e o momento que está vivendo estando entre os sete municípios com queda na receita ainda assim está entre os 35 municípios que mais realizaram obras nesse último período, com esse cenário o município da Serra ainda faz um pouco mais pois algumas secretarias, tem valores em porcentagem que são obrigatórios a utilização no caso Saúde do orçado é obrigatório a utilização de no mínimo 15% e a Serra vem utilizando 22%. Já na

educação é obrigatório no mínimo 25% do orçado e a Serra vem utilizando 32%. Nos últimos anos o ES teve uma queda muito grande em sua receita com a perda de incentivos fiscais, FUNDAP e COMPET, com a arrecadação de ICMS representavam 28% de toda a arrecadação do Município, isso já indica o tamanho da dificuldade que a prefeitura enfrenta para cumprir com o planejado, além dessa situação a crise, faz com que a economia fique estagnada pois o município deixa de arrecadar, e fica difícil cumprir as promessas de governo e dos planejamentos PPA / LDO / LOA existem vários fatores que fogem das mãos do gestor público, no município da Serra, no último ano foi enviado pelo governo estadual apenas 2% do previsto no PPA, com essa situação é possível notar que a prefeitura não consegue cumprir integralmente o seu orçamento, porém ela está conseguindo executar várias obras e não deixar o município parado, sem crescimento, mesmo com esse déficits no orçamento.

REFERÊNCIAS

- ARAUJO, Maria Aparecida Bezerra. **Artigo publicado em 2013**. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/artigos/economia-e-financas/planejamento-execucao-e-controle-do-plano-orcamentario/68396/>> Acessado em 17/06/2016.
- BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 14. ed. rev. atual. por Flávio Bauer Novelli. Rio de Janeiro: Forense, 1996.
- BOMFIM, C. A. G. P. **Planejamento financeiro e orçamento operacional em uma microempresa. 2007**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Faculdade de administração. UFGRS, Porto Alegre, 2007.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Editora Senado Federal, 1988.
- _____. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 7 abr. 2016.
- CERVO, Francismary da Ponte. Trabalho de conclusão de curso de Finanças Públicas no ano de 2016. Na escola de Administração Fazendária – ESAF.
- COPE, Orin K. **O ciclo orçamentário**. In: JAMESON, Samuel H. Orçamento e administração financeira. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1963
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 21 ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- DUBIASKI Josete, Câmara municipal de Curitiba, **Entenda como é elaborado o orçamento público**<[CMC.PR.GOV.BR/ASS_DET.PHP? NOT=20952](http://CMC.PR.GOV.BR/ASS_DET.PHP?NOT=20952) > Acesso em: 06 abril 2016.
- FREZATTI, Fábio. **Orçamento Empresarial: planejamento e controle gerencial**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2008

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. São Paulo: Atlas, 2010.

_____. _____. 14. ed. Ampliada, revista e atualizada. Brasília: ENAP vol.2, 2006. KASHIWAKURA, H. K. **A Contabilidade Gerencial Aplicada ao Orçamento Programa como Instrumento de Avaliação de Desempenho**. Brasília: ESAF, 1997.

LIMA, Mariomar de Sales e JORGE, José Luiz (2007) Disponível em:
<<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/CON-B583.pdf>> Acesso 16/06/2016

LUNELLI Reinaldo Luiz acesso em 16/05/2016 Disponível em:
<<http://www.portaldecontabilidade.com.br/tematicas/orcamentopublico.htm>>;

LUNKES. R. J. Manual de orçamento. São Paulo: Atlas, 2003. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-70722008000200006

OLIVEIRA, Djalma de Pinto Rebouças. **Sistemas, organizações e métodos: uma abordagem gerencial**. 17ed. São Paulo: Atlas, 2007.

OLIVEIRA, R. F, **Curso de Direito Financeiro**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

LEAL, Cleverson Giovane. **Planejamento orçamentário público, uma ferramenta de gestão e controle aos governantes**. Trabalho de conclusão de curso da universidade federal do paraná. Curitiba, 2013.

MATOS, Marco Antônio. **Artigo publicado em 2011**. Disponível em:
<<http://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/marcoantoniodematos.pdf>>
Acesso em 15/06/2016.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno, 2 ed.**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

MOREIRA, Elzeni Alves. **Gestão e mapeamento de processos nas instituições públicas: em estudo de caso na diretoria de administração de pessoal da universidade federal do Rio Grande do Norte**. Trabalho de conclusão de curso da universidade federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2015.

PASSARELLI, João. **Orçamento Empresarial: como elaborar e analisar**. São Paulo, IOB – Thomson, 2004.

PISCITELLI, R. B.; TIMBÓ, M. Z. F.; ROSA, M. B. **Contabilidade Pública: Uma abordagem da administração financeira pública**. 5. Ed. São Paulo: Atlas S.A., 1997.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Controle Social-Orçamento Participativo**. Disponível

em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/controleSocial/OrcamentoParticipativo.as>> Acesso em: 07 abril 2016.

A ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO. Disponível

em: <http://www.portaldecontabilidade.com.br/tematicas/orcamentopublico.htm>

Acesso em 19 novembro 2016.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de Direito**. 1974.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **O ciclo orçamentário: uma reavaliação a luz da constituição de 1988**. Revista de administração pública da FGV/RJ de out./dez. de

1993 e tornado disponível à ABOP para publicação também em sua revista em 25/11/1994.

SANTOS, André Luiz Trajano. **Trabalho de conclusão de curso administração**. Ano de 2011. Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Sete Lagoas(MG).

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental: Um Enfoque Administrativo da Nova Contabilidade Pública. 9. Ed.** São Paulo: Editora Atlas S.A., 2011.

WELSCH, Gleen A. **Orçamento Empresarial**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 1989.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. BRASIL, _____ . **Lei nº 4320, de 17 de março de 1964**, que estatui normas de Direito Financeiro para elaboração e controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível na Internet no endereço: <http://www2.tce.es.gov.br>, acesso em 14 nov de 2016.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**, que estabelecenormas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade de gestão fiscal. Disponívelna Internet no endereço: <http://www2.tce.es.gov.br>, acesso em 14 nov de 2016 <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8549/7290>>

Revista de Administração Pública RAP vol 27 p4 1993 Sanches cope, Orion K. O ciclo orçamentário. In: Jameson, Samuel H. Orçamento e administração financeira. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1963

ABSTRACT

All planning, whether public or private, to be executed requires the financial resources to meet anticipated expenses. In the public sector, which is the subject of this study, the budget part follows very clear rules set forth in the terms and clauses that are set out in LAI 4.320 / 64 and the amendments set forth in article 165 of the Federal Constitution of 1988 and amendment 101/2000 Fiscal Responsibility Law (LRF). The objective of this study is to reveal how the public budget elaboration of the Municipality of Serra, in the State of Espírito Santo, occurs in practice. The research was developed through bibliographical research and in-situ research and interviews with the agencies involved in budgeting, as well as in the budget cycle.

KEY WORDS: Public budget. Planning. Federal Constitution. Budget Cycle.